



TITLE:

# 中日图书馆工作中法制意识和经济意识的比较研究 (图书馆立法与制度建设)

AUTHOR(S):

鲍, 延明

---

CITATION:

鲍, 延明. 中日图书馆工作中法制意识和经济意识的比较研究 (图书馆立法与制度建设). Lifelong education and libraries 2008, 8: 75-81

ISSUE DATE:

2008-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66071>

RIGHT:

# 中日图书馆工作中法制意识和经济意识的比较研究

鲍延明

(上海图书馆)

摘要: 本稿将对中日图书馆界法制意识和经济意识试着从历史、社会现象、图书馆现场的视点等方面着手,以比较的手法揭示上述意识的形成。日本的图书馆工作由于有强有力的法制意识所以能保持图书馆的稳定发展。中国图书馆工作中经济意识是自发的、是自下而上发生的。所以图书馆能开展多样化服务。而中日两国的图书馆界就需要互相学习。

关键词: 图书馆工作; 法制意识; 经济意识; 图书馆法; 图书馆条例

## 1、序言

近年来随着信息技术的急速发展和应用,社会取得了飞速发展。人们的意识也随之发生了很大的变化。传统的图书馆工作逐渐向信息工作发展。在日本近两年来围绕图书馆工作是以传统的读者服务工作为中心还是以情报传递为中心的争论不断,目前仍在进行中。在中国图书馆杂志围绕图书馆的核心工作也在不断探讨,但是至今仍然没有一个强有力的理论依据。

最近在网上有一种有趣的说法,“日本人将中国放在解剖台上,用显微镜放大几千倍研究,可是在中国却没有一个象样的日本社会的研究机构,即使有也只是一些语法以及风俗习惯的表面现象的研究。”确实我们中国人特别是去过日本留学的,环顾周围后,一定会有同感吧。

本稿将通过中国图书馆这一个别的文化现象,在与日本作比较研究的同时进行论述。在研究中日图书馆工作中本人注意到一种现象,那就是,中日图书馆界法制意识和经济意识是呈对比的。即日本图书馆界在图书馆运营中,法制意识比较强而经济意识比较差。中国图书馆界正好相反。因此,本稿对此现象试着从历史、社会、图书馆现场的视点对意识的形成加以揭示。

要顺利进行图书馆工作就必须要有图书馆法或者图书馆工作条例的保障下展开活动。而图书馆要想可持续发展,我认为首先得有法制意识。但是中国的自下而上的经济意识的发达,促进了中国图书馆的服务多样化。因此本论文将对法制意识和经济意识,通过事实,弄清楚形成的历史以及所存在的问题。

## 2、图书馆工作中法制意识的形成

法律制度是对人们日常行动的规范。图书馆的法律制度的形成是通过平常在图书馆工作中有意识进行才能形成的,这也是法制意识的形成主要原因。

19世纪中期,欧洲一些国家为了促进图书馆的公共化,保证图书馆经费的固定来源,加强图书馆管理,开始制订和颁布图书馆法。1848年美国马萨诸塞州议会通过在波士

顿市建立公共图书馆的法案是世界上第一部公共图书馆法。1850年英国议会通过《公共图书馆法》，这是世界第一部使用税金运营图书馆的法律。

在日本早在1899年就颁布了“图书馆令”。后于1906、1933年两次修订。此外还公布了《图书馆规程》(1906)，日本战败后，在美国的援助下。首先在1947年《国会图书馆法》，以后1950年与1953年先后颁布了《图书馆法》与《图书馆法实施规则》(1950)、《学校图书馆法》(1953)。美国援助重建日本的文化事业首先从图书馆法的制定着手，从而形成了现代意义上的图书馆法律体系。

而中国也曾在1910年颁布了《京师图书馆及各省图书馆通行章程》，以后国民党政权也制订了图书馆规则。但是现代意义上的图书馆法律制度还得从1949年中华人民共和国诞生以后论述。不过，中国图书馆界的图书馆法律制度的形成不是依靠图书馆法等法律体系，而是根据政府行政条例形成的。这种现象直到1991年的著作权法实施以及与著作权法相关的法律相继出台，才有所改善。进入21世纪后，特别是加入WTO以来，全国的法制意识高涨，图书馆界也开始急于制定重要的图书馆法，2001年中国图书馆法方案由文化部提交给全国人代会，正式成为立法研究项目。但是，至今仍然没有正式发布。这种状况形成了中国图书馆的法律制度的特殊性。

### 3、中国图书馆界的法制意识的形成

由上述的中国图书馆形成的特殊性法律制度，对图书馆界的法制意识的形成产生了影响。也就是说，中国的图书馆工作依据的不是图书馆法和著作权法，而是比较独特的《图书馆工作条例》。法制意识的形成主要依靠制成的法律背景。中国的特殊的法律体系的形成大大地影响了中国图书馆界法制意识的形成。

中国的图书馆法取得实质性进展是在2001年以后。当时有两个动态。1)是2001年初，《中华人民共和国图书馆法》的制定启动；2)是2002年年初中国图书馆学会正式设置图书馆法以及知识产权研究委员会。一方面图书馆理论界的法制研究也达到了高峰。据调查，1980年到2004年在图书馆专业杂志上公开发表的有关图书馆法的论文共计800篇，但是2001年到2004年这4年中发表的论文就达到了550篇，几乎是前20年的1倍。不单单是量，在研究上、观念上都起了质的变化。2000年以后，学者们将“读者权益”改变成“读者权利”。也就是说，学者们主张读者权利是反映图书馆的根本价值观。中国图书馆界的“法制意识”的形成就是在进入2000年以后萌芽的。不过这儿提到的“法制意识”我认为仅是对图书馆法重要性的认识。所以还无法形成真正意义上的法制意识。

#### 3.1 图书馆工作中，行政条例以及规定的制定

如上所述，现今的图书馆系统是1949年新中国诞生后形成的。以最早由文化部在1955年发布的《关于改善和加强公共图书馆工作的指示》为首，1956年高教部发布了《中华人民共和国大学图书馆实行条例（草案）》、1957年由国务院发布了《全国图书馆协调办法》。文化大革命前，中国的图书馆系统，几乎一直沿用这3个条例和办法。文化大革命以后，1982年，文化部发布了《省（自治区、市）图书馆工作条例》、1991年中国科学院发布《中国科学院文献情报工作条例》、2002年教育部颁布《普通大学图书馆规定（改订）》。这3个条例被称为“三大文件”，起到非常大的作用。

提到中国的地方图书馆工作条例,我认为离不开自20世纪80年代已经形成健全的4级图书馆网络的上海。北京市作为图书馆立法,只是在2001年刚刚在北京人大作为立法调查研究项目立项,2002年7月通过并实施《北京市图书馆条例》。

上海市早在文革后,1987年9月26日就由上海市人民政府发布了《上海市区县图书馆管理办法》,这个“办法”一直实施到1997年,1997年1月1日经过修订重新发布了新的“办法”取代了1987年发布的《上海市区县图书馆管理办法》。

总而言之,上述的上海和北京都是以行政条例和办法来代替图书馆法作为图书馆运营的依据。那就是为什么培养不出图书馆员法制意识的真正原因。使大家养成图书馆工作只要根据政府的行政指令就可以的意识。

### 3.2 中国的图书馆法制定的现状

改革开放后,对外交往和交流日益频繁,发达国家的法治理念渗透到中国的各行各业,特别是20世纪末,各国强烈要求中国保护知识产权。为了积极应对,中国在1991年发布和实施了著作权法,以及著作权法相关的法律。进入21世纪,特别是2001年10月实施了《著作权法(修正案)》,图书馆在现行法律内对数字资源的合理使用空间变窄。图书馆的数字化、数字资源的利用、保存变得处处受制。出现了一些纠纷也有媒体曝光。成了图书馆的热门话题。再加上加入WTO以后,全国的法制意识空前高涨。而图书馆界由于在著作权法的制定中几乎没有发声,所以急于制定图书馆法。2001年中国图书馆法案由文化部向全国人代会提交,并成为全国人大正式的立法项目被研究。为此,文化部的社会文化图书馆司图书馆处展开调查,首先作为立法经验参考了1982年发布的《省(自治区·市)图书馆工作条例》以及少数几个图书馆先进地方的《图书馆工作条例》,于2001年4月份制定出中国的《图书馆法(草案)》,然后征求各方面专家的意见,于2002年上半年作了修改成为第二版的《图书馆法(草案)》。第二稿的《图书馆法》共有八章37条。但是至今还没有正式颁布。

图书馆法的迟迟没有颁布,以及行政文件指导图书馆工作,使中国形成特殊的法制体系,同时带来法制意识欠缺是不言而喻的。

### 3.3 图书馆服务工作以及读者的法制意识

首先在中国图书馆界,还有一个意识问题,许多人认为著作权法应当对图书馆加以限制。他们认为,为了发展经济,保护知识产权,促进开发先进技术,应该由著作权法对图书馆工作加以严格限制。这是法制社会应该实施的。他们根本就没有意识到应该在图书馆对著作权法的使用加以限制。这就是为什么在中国图书馆界没有意识到要积极参与著作权法修订的直接原因。当然现在没有问题是因为中国人的法制意识还很薄弱有关。但是现在没有问题不等于将来也没有问题。更何况,北京作家的上诉事件已经对数字图书馆以及数字图书馆服务和数据库服务产生了阴影。而且,大家在图书馆工作中,都认为只要有图书馆法就足够了,因此忽视了著作权法,我认为是个大错。

## 4、日本图书馆界的法制意识

在日本,现代意义上的图书馆工作都是依据战后的《图书馆法》进行的。也就是

说,现在的所有图书馆工作都是依据战败后制定的图书馆法的(这个现象,我们也可以在日方发表的演讲中了解到)。一直依法开展图书馆活动,日本图书馆界法制意识深入人心。现在在日本图书馆界活跃的学者或专家,就是一般图书馆工作者对于图书馆出现的问题,首先想到的依据是图书馆法。学术论文和行政制定图书馆政策,运营图书馆等都会依据图书馆法进行。比如最近在日本成为热门话题的“制定管理者制度”,日本地方政府作为行政改革一环在施行时,也会遵守图书馆法制定的服务免费的原则。同时我认为这又与下面论述的经济意识相关。

另一方面,对于最近修订教育法,日本的图书馆界也是相当敏感。今年3月号的《图书馆界》已经刊登了一组“教育基本法与图书馆”的特集。由学者和图书馆专家分别发表文章。日本图书馆界将教育基本法与图书馆结合在一起研究的理由是因为意识到图书馆在法律上的定位是教育机构之故。因此非常关心。(在这次交流中我们也能发现)

图书馆援助商业活动的服务工作开展是在进入21世纪,由日本公共图书馆推出的一项新的服务。是为了向市民宣传,自1970年在《市民的图书馆》一书中推崇的借阅工作,向更高层次的“课题型”服务转换,以强调图书馆工作的专业性。是配合当前日本行政改革中,要实行好的服务,即使收点费也可以的动态中行动起来的。当然它受到了坚持图书馆法的免费原则的图书馆方面的激烈抵抗。即使援助商业活动服务也坚持免费。

## 5、中国图书馆的经济意识的形成

本人在4月6日用日语关键词「図書館の経済利益」在日语搜索网页上搜索后,竟然没有命中一篇,后用「図書館利益」,也只命中了3篇。可是用中文在「google」上用「图书馆经济效益」检索后出现了约375,000篇。再在清华同方中用同样的检索词后也命中了634篇。也就是说,在日本图书馆界基本上没有人从经济意识上考虑公共图书馆经营。日本的图书馆,特别是公共图书馆是国家或者地方政府的单位,经济上是收支分开。收入直接进国库。另外,还有图书馆法中规定的免费原则也制约着图书馆用经济意识来经营。

而在中国不管是什么类型的图书馆,从一开始直到现在都是根据行政的政令、条例等运营至今。特别在改革开放初级阶段,图书馆在有限的经费条件下搞活工作开展新的服务,就需要开拓思路,开展活动。

笔者在此,试着就中国图书馆界的经济意识分成4个阶段来论述。这4个阶段分别是:无经济意识阶段、产生“以文养文”阶段、引进市场经济阶段和回归图书馆理念阶段。中国从解放到中国开始改革开放、建设4个现代化时期为止,从事图书馆事业的和整个中国社会一样基本上都没有经济意识。所以第一阶段,在这儿从略。

### 5.1 “以文养文”的起源

新中国成立后大家对文化事业中参与经济和法律的意识都没有。大家认为文化事业主要是宣传和教育作用。文化大革命以后,特别是在改革开放后,随着经济的发展,各个领域都获得飞快发展,但是要想发展文化事业,经费缺不够。80年代初,当初图书馆界主要是有技术和经济方面的问题。技术方面主要是从当初的以藏为主的藏书楼

向现代意义的图书馆过渡,就是说,是从闭架服务向开架服务发展。而在经费方面是考虑如何在图书馆的预算经费外补充的问题。

1986年的中央的文件《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中提到:“国家要从政策上、资金上保证这些事业的发展,并且鼓励社会各方面力量支持这些事业。”于是,上海出现了几家由华侨资助建设的图书馆(包括大学图书馆。比如交通大学的包兆龙图书馆)。1987年由文化部、财政部和国家工商局发布和实施的《文化事业单位开展有偿服务和经营活动的暂行办法》中,首次提到了“以文补文”。这就是中国图书馆界开始产生经济意识的起源。以此为契机,中国的图书馆界广泛开展起以现有图书馆资源为材料,开发有偿服务。比如,藏书目录的深入开发、讲座、培训班等。使中国图书馆界的经济意识方兴未艾。这就是形成了80年代后半~90年代上半的“以文养文”阶段。

在这个阶段,在图书馆界对资料就是信息尚没有得到很大的认识。图书馆现场还感到迷惑。因此,当时的开发与其说是由图书馆资料来进行,不如说是还停留在利用了图书馆的设施阶段。各家图书馆还比较注重“三产企业”来进行改革开发和经济开发的尝试。

## 5.2 市场经济机制引入阶段

随着经济不断的发展,市场经济在全国各地的所有领域中广泛推行。这其实也是“以文养文”的延长。90年代前期的上海经济的突飞猛进的发展,使大家重新对社会主义有了认识,就是清楚地被定位在具有中国特色的初级社会主义。1993年3月将社会主义市场经济明确写进中国的宪法里。市场经济已经深入人心。如何提高图书馆的资源的附加值成为每一个图书馆人思考的问题。正如上面谈到的,图书馆的经营是依靠政府的行政政令何条例来进行的,法制体系不完善,谈到图书馆经营,就好像是企业经营一样,大家施展各种手法来引进市场经济开发各种产品。

1996年11月28日发布1997年1月实施的《上海市公共图书馆管理办法》第32条中发布了对有偿服务在规定的。明确提到了收费服务。

公共图书馆对图书、报刊借阅实行免费服务。

公共图书馆为读者收集专题信息,编写参考资料,提供音像制品、电子出版物借阅服务或者进行代查、代译、复印书刊资料等工作时,可以适当收取费用。具体收费标准由市文化局会同市财政局、市物价局另行规定。

到了90年代后半,知识经济这一新的形式出现。图书馆界为了紧迫形势,出台了全新得知识管理概念,即,为了使图书馆拥有的资源有效且最大限度(包括经济效益)地用活。中国图书馆界的经济意识达到了顶峰。

信息技术革命的浪潮席卷全世界,数字图书馆服务被提到最迫切的议事日程。图书馆如何不被大浪卷走,乘风破浪前进是图书馆界关注的热点。因此,就有利用先进技术制作附加值高的数字图书馆的资源数据库,提高服务,以期获得最大的经济效益。中国的图书馆界纷纷自主开发各种有偿产品来提高服务。

## 5.3 图书馆理念的回归

进入21世纪后,在中国又有了新的变化。北大的李国新教授对清华同方的期刊全文数据库作了一个调研。中国的图书馆界在2000年以后法制意识有了一个质地提高。

特别是近2、3年来,围绕图书馆精神和图书馆的信息公开、保障体制、知识自由和图书馆制度、公共图书馆的公共性以及目标展开了研究。学者们将“读者权益”改成了“读者权利”。也就是说,主张“读者权利”是图书馆法的根本价值观。图书馆也注重为制定图书馆法、强调读者服务的方针等。

吴建中博士在《21世纪图书馆新论》里提倡,21世纪的图书馆,为了起到社会性作用,应该是传递社会信息资源的中心,终身学习的中心、文化娱乐中心。也就是说,图书馆自身已经意识到社会利益来开展工作,是回归到图书馆原来的理念上。

图书馆专家以及学者说,图书馆的经济利益不是靠提供有偿服务来获得,而是最大限度满足读者利益,由此产生社会利益、教育利益和经济利益,就是最大的经济利益。

作为上述的理论或理念的具体表现,在上海图书馆坚持图书馆的常规化服务必须坚守免费原则,为消除信息鸿沟,在因特网网上展开知识导航站服务。这个知识导航站集中了馆所的精英,同时还聘请上海的三大系统图书馆的专家做网上咨询员。同时联合美国纽约公共图书馆和新加坡国家图书馆的参考咨询员,共同在虚拟世界里回答现实问题。而在上海图书馆内还开展竞争机制,最大限度地提高参考咨询人员的积极性。将上海图书馆的服务工作提高到一个新的层次。在中国的图书馆界获得非常高的评价。而这些服务都是免费进行的。同时,发挥一线工作的馆员制作了许多知音读者免费查找服务各种资料的数据库,放在馆所的网站服务。这体现了图书馆免费原则、消除信息鸿沟的作用和理念。

## 6、日本图书馆界为什么没有萌生经济意识

在日本由于行政改革意在节约经费。但是图书馆法、原则以及法制意识之故,使得即使引进民间资本参与经营的手法,也因为无法使用图书馆资料来赢利。因此,承包的民间企业和资本就很少参与。行政改革步伐在图书馆界无法加快。最近的改革引进的制定管理者制度是一项经济效益优先的制度。日本学术委员会指出,如果该制度在图书馆界扎根的话,图书资料的采集、保存、调研等基础业务就会逐渐疏远。对人才的培训也会带来障碍。因此,该制度在图书馆开展缓慢。受到图书馆界的各方面的抵制。

在日本公共图书馆中没有一个人会考虑经济利益,因为日本的公共图书馆的收入要进国库。而且有图书馆法规定的免费原则,因此经济意识在日本图书馆界是很难萌芽的。比如2006年8月25日的《新闻赤旗》报在一篇题名为“图书馆的心得调整方针东京都教委引进有偿服务”中如此报道。

“市立图书馆馆长等批判道,“引进有偿服务是违反图书馆法的免费原则精神。是制造读者间的信息鸿沟。”

可是最近与中国相反,由于经费开支的日益减少,也出现了一部分有识之士开始考虑有偿服务来展开高质量的信息服

## 7、最终论点

从上述的图书馆界的法制意识和经济意识的论述中可以了解到,要使图书馆能持

续发展,法制意识是绝对不可缺的。我们可以从日本的图书馆工作由于有了图书馆法的保障,同时,强有力的法制意识也保持了图书馆的稳定发展,即时遭遇到经济不景气,政府缩减了图书馆经费仍然能够稳步发展中可以得到启示,图书馆稳定而可持续发展离不开图书馆界的深入人心的法制意识。

经济意识对图书馆经营是好还是坏,尚无定论。中国的特有的社会背景中,中国的图书馆人随着形势的变化,诞生出无限的创意,从“以文养文”到“市场经济的导入”,使中国图书馆人发挥充分的想象力,推动着图书馆工作。

其实日本图书馆界也存在经济意识。只不过,这些经济意识是由管理图书馆的行政发动的。比如“制定管理者制度”就有非常强烈的经济意识,该制度就是在运营图书馆中,用最少的经费获得最大效益的设想。但是受到图书馆法的制约。因此很难使图书馆服务上一层楼。也就是说,法制意识太强容易使服务有点僵化。另一方面,在中国,其经济意识来源于图书馆界自发的推行。是自下而上发生的。它使图书馆能开展多样化服务。但是它的缺点在于不太稳定。随着中国图书馆界对法制意识的重视,就可以在图书馆理念的指引下持续发展。

当然,如果能够提供更好的服务,经济意识不是什么坏事。特别,当读者从图书馆服务中获得巨大的经济利益时,同时也会产生巨大的社会效益。因为经济是社会利益的基础,而如何处理这两者的关系就是当前的课题。

#### 参考文献:

1. 袁淑琴.“图书馆法相关的三个文件研究”.四川图书馆学报,2007(1). P10-12
2. 李国新.“1980年—04年中国图书馆法治研究述评”.《江西图书馆学刊》第36卷第4期 P2—6
3. 藤野幸雄编著《世界の図書館百科》日外アソシエーツ株式会社 2006年
4. 吴建中《21世纪图书馆新论》上海科技文献出版社
5. 彭青“情报效益分析”《现代情报》2007年第2期 P.39—42 中国科技情报学会·吉林省科技情报所
6. 陳雷“加强我馆社会主义精神文明建设”《総結・開拓・前進——開館35周年(1952—1987)纪念论文集》上海图书馆编辑发行 1987年
7. 刘军“日本的正读与误读:国民崇美情结明显”<http://www.sina.com.cn> 2007年04月19日 18:03 新世纪周刊
8. 鮑延明“图书馆活动中、中日著作权意识的比较”《第二届国际图书馆论坛论文集》2004.10
9. “文化事业单位开展有偿服务和经营活动的暂行办法”等法律文件,从湖南省政府门户网站 <http://www.hunan.gov.cn/> 下载。  
张永军“知识经济时代图书馆经济效益探讨”《农业图书情报学刊》Vol.16,No.12 P.49—51  
有关图书馆法历史 参照网上 <http://czks.com/lib/name/nn25.htm> 黄宗忠在《中国大百科全书》中的说明。